



Fall-Nr.: III/2-2020/6
Stelle: Verwaltungsrekurskommission
Rubrik: Arbeitnehmerschutz, Berufsbildung und Sozialhilfe
Publikationsdatum: 08.11.2021
Entscheiddatum: 19.08.2021

Entscheid Verwaltungsrekurskommission, 19. August 2021

Art. 71e lit. a VRP (sGS 951.1) in Verbindung mit Art. 78 Abs. 1 PersG (sGS 143.1). Inkonvenienzentschädigung. Kein genereller Anspruch auf Ausrichtung einer Inkonvenienzentschädigung gestützt auf das bis Ende 2018 geltende Personalreglement der Stadt Wil (Verwaltungsrekurskommission, Abteilung III/2, 19. August 2021, III/2-2020/6).

Präsident Titus Gunzenreiner, Richter Rudolf Lippuner und Beat Fritsche,
Gerichtsschreiberin Nicole Ingold

X, Klägerin,

vertreten durch Rechtsanwältin lic. iur. Ruth Bommer, Grünaustrasse 2, 8370 Sirnach,

gegen

Stadt Wil, Stadtrat, Marktgasse 58, 9500 Wil, Beklagte,

vertreten durch Rechtsanwältin lic. iur. Angela Hensch, Vadianstrasse 44, 9001 St.
Gallen,

betreffend

Inkonvenienzentschädigung

Rechtsbegehren der Klägerin:



St.Galler Gerichte

(gemäss Klage vom 17. November 2020)

1. Die Stadt Wil sei zu verpflichten, der Klägerin folgende Inkonvenienzentschädigungen auszurichten:

Nov. und Dez. 2014 Fr. 625.– zuzüglich 5% Zins seit 1.12.2014

2015 Fr. 2'960.– zuzüglich 5% Zins seit 1.7.2015

2016 Fr. 3'085.– zuzüglich 5% Zins seit 1.7.2016

2017 Fr. 3'040.– zuzüglich 5% Zins seit 1.7.2017

2018 Fr. 3'270.– zuzüglich 5% Zins seit 1.7.2018

2. Unter Kosten- und Entschädigungsfolge.

Rechtsbegehren der Beklagten:

(gemäss Klageantwort vom 17. Dezember 2020)

1. Die Klage sei abzuweisen.

2. Unter Kosten- und Entschädigungsfolge, zuzüglich Mehrwertsteuerzuschlag, zu Lasten der Klägerin.

Sachverhalt:

A.- X arbeitet seit dem 15. Juni 2012 bei der Stadt Wil. Sie ist im Stundenlohn bei den Wiler Integrations- und Präventionsprojekten (wipp) angestellt. Zunächst arbeitete sie in einem 10-20 %-Pensum, ab Januar 2016 wurde ihr Pensum bei gleichbleibenden Anstellungsbedingungen auf 45 % und ab Januar 2017 auf 50 % erhöht. Per Januar 2017 wurde die Funktion von X neu bewertet und sie wurde einer höheren Lohnklasse zugeordnet.



St.Galler Gerichte

B.- Am 1. Januar 2019 trat das neue Personalreglement der Stadt Wil in Kraft. Darin wird festgehalten, dass die Stadt Wil Inkonvenienzentschädigungen für Arbeit ausserhalb der üblichen Arbeitszeit oder unter erschwerten Bedingungen ausrichtet. Gemäss Reglement zum Vollzug des Personalreglements der Stadt Wil vom 9. Januar 2019 werden Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des wipp pro Abend werktags ab 19 Uhr bis 6 Uhr Fr. 15.–, pro Samstag Fr. 50.– und pro Ruhetag Fr. 75.– entrichtet.

C.- Mit Schreiben vom 13. August 2019 gelangte die Rechtsvertreterin von X an die Stadt Wil und führte aus, seit Januar 2019 erhielten die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des wipp Inkonvenienzentschädigungen zusätzlich zum Lohn gemäss Anstellungsverfügung. Es sei die Frage aufgetaucht, ob nicht schon vor diesem Zeitpunkt solche Entschädigungen geschuldet gewesen wären. Dies sei zu bejahen. Mit Antwort vom 23. Oktober 2019 hielt die Stadt Wil fest, die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des wipp hätten bis zum 31. Dezember 2018 keinen Anspruch auf Inkonvenienzentschädigungen gehabt und für die geltend gemachte Entschädigungsforderung fehle die Grundlage. Mit Eingabe vom 7. November 2019 hielt die Rechtsvertreterin fest, X halte an ihrer Forderung fest, und verlangte von der Stadt Wil einen anfechtbaren Entscheid. Mit Beschluss des Stadtrats vom 25. Februar 2020 wies die Stadt Wil die Forderung von X ab.

D.- X reichte am 16. März 2020 ein Schlichtungsbegehren bei der Schlichtungsstelle in Personalsachen der St. Galler Gemeinden ein. Die Schlichtungsverhandlung fand am 21. August 2020 statt und endete ohne Einigung. Das Verhandlungsprotokoll wurde am 3. September 2020 ausgefertigt und den Beteiligten gleichentags zugestellt.

E.- Am 17. November 2020 liess X durch ihre Rechtsvertreterin personalrechtliche Klage bei der Verwaltungsrekurskommission des Kantons St. Gallen (VRK) erheben; sie stellte die eingangs erwähnten Anträge. Die Klageantwort der Rechtsvertreterin der Beklagten mit den ebenfalls eingangs erwähnten Anträgen datiert vom 17. Dezember 2020. Mit Replik vom 8. Februar 2021 hielt X an den Anträgen in der Klageschrift vollumfänglich fest. Am 23. Februar 2021 reichte die Rechtsvertreterin der Beklagten in der Folge eine Duplik ein. Mit Schreiben vom 2. Juni 2021 fragte der Präsident die Parteien an, ob sie mit einem Verzicht auf Durchführung einer mündlichen Verhandlung einverstanden seien. Gleichzeitig forderte er sie auf, ihre Kostennoten einzureichen. Die



St.Galler Gerichte

Klägerin erklärte ihren Verzicht auf mündliche Verhandlung mit Eingabe vom 10. Juni 2021 und reichte gleichzeitig ihre Kostennote ein. Am 14. Juni 2021 erklärte auch die Beklagte ihren Verzicht auf eine mündliche Verhandlung und reichte ihre Kostennote ein.

Auf die Vorbringen der Parteien und die Akten ist, soweit erforderlich, in den Erwägungen einzugehen.

Erwägungen:

1.- Die Klagevoraussetzungen sind von Amtes wegen zu prüfen. Die Klägerin arbeitet bei der Stadt Wil. Gemäss Art. 83 des Personalreglements der Stadt Wil vom 8. November 2018 (sRS 191.1 Nr. 238, nachfolgend: Personalreglement) richten sich Verfahren der personalrechtlichen Klagen im Übrigen analog nach den Bestimmungen des kantonalen Personalgesetzes. Die Verwaltungsrekurskommission beurteilt gemäss Art. 71e lit. a des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1, abgekürzt: VRP) und Art. 78 Abs. 1 des Personalgesetzes (sGS 143.1, abgekürzt: PersG) in erster Instanz personalrechtliche Klagen zur Geltendmachung von vermögensrechtlichen Ansprüchen aus dem Arbeitsverhältnis sowie wegen Kündigung oder fristloser Kündigung (Art. 79 Abs. 1 lit. b Ziff. 1 und 2 PersG). Die Klägerin macht geltend, die Stadt Wil sei zu verpflichten, ihr seit November 2014 bis Ende 2018 Inkonvenienzenschädigungen auszuzahlen; dabei handelt es sich um vermögensrechtliche Ansprüche aus dem Arbeitsverhältnis. Die Verwaltungsrekurskommission ist dementsprechend zur Beurteilung der Klage zuständig.

Richtet sich der Anspruch wie vorliegend gegen ein Gemeinwesen, kann die Klage erst erhoben werden, wenn die oberste in der Sache zuständige Verwaltungsbehörde des Gemeinwesens den Anspruch abgelehnt hat (Art. 71f Abs. 2 VRP). Mit Beschluss vom 25. Februar 2020 wies der Stadtrat Wil die Forderung der Klägerin ab.

Das Anhängigmachen einer personalrechtlichen Klage setzt zudem ein Schlichtungsverfahren vor der Schlichtungsstelle für Personalsachen voraus (Art. 79 und 83 Personalreglement in Verbindung mit Art. 78 Abs. 2 PersG). Am 21. August



St.Galler Gerichte

2020 konnten sich die Klägerin und die Beklagte vor der Schlichtungsstelle in Personalsachen der St. Galler Gemeinden nicht einigen. Das Protokoll über die Schlichtungsverhandlung wurde am 3. September 2020 ausgefertigt und gleichentags versandt. Die Klage wurde mit Eingabe vom 17. November 2020 innerhalb der Frist von drei Monaten seit Abschluss des Schlichtungsverfahrens und damit rechtzeitig erhoben. Sie erfüllt in formeller und inhaltlicher Hinsicht die gesetzlichen Anforderungen (Art. 81 PersG und Art. 48 Abs. 1 VRP). Auf die Anträge ist einzutreten.

Die Vorschriften über den Rekurs werden für das Klageverfahren vor der VRK sachgemäss angewendet, soweit in Art. 71e ff. VRP nichts anderes vorgesehen ist (Art. 71f Abs. 1 VRP).

2.- Gemäss Art. 95 des Gemeindegesetzes (sGS 151.2, abgekürzt: GG) bilden die im öffentlich-rechtlichen oder privatrechtlichen Arbeitsverhältnis mit der Gemeinde stehenden Angestellten das Verwaltungspersonal (Abs. 1). Das öffentlich-rechtliche Arbeitsverhältnis wird durch Reglement geordnet. Ist nichts anderes bestimmt, wird das PersG sachgemäss angewendet (Abs. 2). Art. 95 Abs. 2 GG räumt den Gemeinden somit die Befugnis ein, das öffentlich-rechtliche Arbeitsverhältnis durch Reglement autonom zu ordnen (Entscheid des Verwaltungsgerichts [VerwGE] K 2015/4 vom 30. Mai 2017 E. 3.2., im Internet abrufbar unter: www.sg.ch/recht/gerichte und dort unter Rechtsprechung).

a) Nach Art. 31 des bis Ende 2018 geltenden Personalreglements der Stadt Wil vom 19. Oktober 2012 (nachfolgend: altes Personalreglement, act. 5/C) setzt sich die Besoldung wie folgt zusammen: a) Grundbesoldung; b) Sozialzulagen; c) Inkonvenienzzulagen; d) 13. Monatsgehalt. In Art. 29 bis 32 des (mittlerweile aufgehobenen) Reglements über Spesen und Entschädigungen der Stadt Wil vom 19. Oktober 2012 finden sich Ausführungsbestimmungen zu den Inkonvenienzzulagen (vgl. Art. 2 lit. e altes Personalreglement). Mit dem Nachtrag I zum Reglement über Spesen und Entschädigungen vom 6. Juli 2016 wurde Art. 30 angepasst und Art. 31 aufgehoben.

b) Per 1. Januar 2019 trat das (neue) Personalreglement der Stadt Wil in Kraft. Gemäss dessen Art. 38 richtet die Stadt Wil u.a. Inkonvenienzentschädigungen für Arbeit



ausserhalb der üblichen Arbeitszeit oder unter erschwerten Bedingungen aus. Der Stadtrat erlässt ein Reglement. In Ausführung von Art. 84 Personalreglement hat der Stadtrat das Reglement zum Vollzug des Personalreglements der Stadt Wil vom 9. Januar 2019 (sRS 191.12 Nr. 242, nachfolgend: Vollzugsreglement) erlassen. Unter dem Titel "IX. Spesen und Entschädigungen" wird in Art. 48 der Grundsatz festgelegt, wonach Anspruch auf Inkonvenienzentschädigungen hat, wer regelmässig Dienstleistungen nachts sowie an Sonn- und Feiertagen erbringen muss. In Art. 49 ff. Vollzugsreglement werden die anspruchsberechtigten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und Tätigkeiten aufgeführt. Gemäss Art. 52 Vollzugsreglement kann die Konferenz der Departementsleitenden die Leistung von Inkonvenienzentschädigungen auf weitere Dienststellen und Funktionen erweitern.

Mit Art. 150 Vollzugsreglement wurde u.a. das Reglement über Spesen und Entschädigungen vom 19. Oktober 2012 sowie der Nachtrag I vom 6. Juli 2016 aufgehoben.

Für die Ausrichtung von Inkonvenienzen, Spesen und Pikettentschädigungen wurde somit neu eine konkretisierende gesetzliche Grundlage mit den Rahmenbedingungen und der Delegationsnorm an den Stadtrat geschaffen. Die konkrete Ausgestaltung ist dabei im Vollzugsreglement festgelegt. Dabei wurde das geltende Spesenreglement inhaltlich überprüft und soweit notwendig präzisiert, um eine rechtsgleiche Behandlung über alle Departemente hinweg sicherzustellen (vgl. Bericht und Antrag an das Stadtparlament, Personalreglement, vom 25. April 2018, im Internet abrufbar unter: www.stadtwil.ch/_docn/1667494/Bericht_und_Antrag_Personalreglement).

c) Nach Art. 7 altes Personalreglement wurde das Dienstrecht des st. gallischen Staatspersonals sachgemäss angewendet, soweit dieses Reglement nichts anderes bestimmte. Gemäss Art. 6 Personalreglement werden die Bestimmungen des Personalgesetzes des Kantons St.Gallen sachgemäss angewendet, soweit dieses Reglement und gestützt darauf erlassenes Ausführungsrecht sowie besondere gesetzliche Bestimmungen keine abweichende Regelung treffen.

d) Ergänzendes Recht wird angegeben, wenn festgelegt wird, dass, soweit der Erlass nichts anderes bestimmt, ein anderer Erlass angewendet wird. Anzuwenden sind die



gleichen Grundsätze wie für die Zulässigkeit von dynamischen Verweisen. Mit Aufnahme eines Verweises (auf ergänzendes Recht) wird auf eine Regelung im vorliegenden Erlass verzichtet, indem auf andere, bereits bestehende Normen verwiesen wird. Dynamische Aussenverweise verweisen dabei auf einen Erlass oder eine Bestimmung eines anderen Erlasses in seiner bzw. ihrer jeweils geltenden Fassung. Die Formulierung, wonach bestimmte Artikel desselben oder eines anderen Erlasses für einen Sachverhalt "sachgemäss angewendet werden", wird nur dann verwendet, wenn keine Zweifel darüber bestehen, wie die Bestimmungen, auf die verwiesen wird, im übertragenen Sinn angewendet werden sollen (vgl. Rechtsetzungsleitfaden des Kantons St.Gallen vom Juni 2016, Abschnitte 3.5.1.g, 3.5.4.c und 7.2.4., im Internet abrufbar unter: <https://www.zfr.uzh.ch/de/dienstleistungen/richtlinien.html>).

3.- Umstritten ist, ob bereits vor Januar 2019, und somit gestützt auf das alte Personalreglement, ein Anspruch der Klägerin auf Inkonvenienzentschädigung bestand.

a) Die Klägerin machte diesbezüglich insbesondere geltend, in Art. 31 altes Personalreglement werde festgehalten, dass sich die Besoldung aus Grundbesoldung, Sozialzulagen, Inkonvenienzzulagen und einem 13. Monatsgehalt zusammensetze. Im Ausführungsreglement über Spesen und Entschädigungen würden lediglich die Inkonvenienzzulagen für Angestellte des Werkhofs und der Sport- und Schulsportanlagen, nicht aber für alle übrigen Angestellten der Stadt geregelt. Es sei davon auszugehen, dass bei diesem Ausführungserlass das alte Personalreglement nicht richtig umgesetzt worden sei, da für einen Grossteil der Arbeitnehmenden die Inkonvenienzentschädigung, auf die gemäss Reglement Anspruch bestanden habe, einfach ausser Acht gelassen oder vergessen worden sei. Das Spesen- und Entschädigungsreglement widerspreche somit dem übergeordneten alten Personalreglement. Die Beklagte behaupte, dass die Frage der Anspruchsberechtigung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des wipp hinsichtlich Inkonvenienzentschädigungen nicht übersehen, sondern stillschweigend – im negativen Sinn – mitentschieden worden sei. Dies werde ausdrücklich bestritten und könne von der Beklagten nicht belegt werden. Gemäss Art. 7 altes Personalreglement werde das Dienstrecht des st. gallischen Staatspersonals sachgemäss angewendet,



soweit dieses Reglement nichts anderes bestimme. Da hinsichtlich der Anstellung der Klägerin im Reglement nichts geregelt worden sei, komme subsidiär die zum Zeitpunkt der Anstellung der Klägerin geltende Verordnung über den Staatsdienst des Kantons St.Gallen zur Anwendung. Dort finde sich die Regelung, dass Inkonvenienzzulagen für Arbeit ausserhalb der Dienstzeit erbracht würden, sofern sie nicht in der Besoldung enthalten seien. Die ab 1. Januar 2013 geltende Personalverordnung des Kantons sei noch strenger. Somit sei klar, dass die Klägerin Anspruch auf Inkonvenienzentschädigung habe.

b) Die Beklagte hingegen hält fest, in Beachtung des im öffentlichen Personalrecht auch für die Besoldung geltenden Legalitätsprinzips seien im alten Personalreglement und im Reglement über Spesen und Entschädigungen vom 19. Oktober 2012 die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, denen ein Anspruch auf Inkonvenienzentschädigungen zugestanden habe, abschliessend definiert sowie die Voraussetzungen für die Zulagen und Ansätze festgelegt worden. Es werde bestritten, dass die Frage der Anspruchsberechtigung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des wipp für Inkonvenienzentschädigungen vom Stadtrat übersehen worden sei. Die Argumentation der Klägerin, wonach sie mit Bezug auf die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die Anspruch auf eine Inkonvenienzentschädigung hätten, sinngemäss eine Gesetzeslücke behaupte, die auf dem Weg des Verweises auf das Personalrecht des Kantons St.Gallen durch richterliche Lückenfüllung zu schliessen sei, sei unzutreffend. Die Klägerin habe keinen Anspruch auf Inkonvenienzentschädigungen für ausserhalb der üblichen Arbeitszeit erbrachte Arbeit in der Zeit vor dem Inkrafttreten des neuen Personalrechts der Beklagten per 1. Januar 2019.

4.- Eine Lücke im Gesetz besteht, wenn eine Regelung unvollständig ist, weil sie jede Antwort auf die sich stellende Rechtsfrage schuldig bleibt. Hat der Gesetzgeber eine Rechtsfrage nicht übersehen, sondern stillschweigend - im negativen Sinn - mitentschieden (qualifiziertes Schweigen), bleibt kein Raum für richterliche Lückenfüllung. Ob eine zu füllende Lücke oder ein qualifiziertes Schweigen des Gesetzgebers vorliegt, ist durch Auslegung zu ermitteln (vgl. BGer 6B_464/2016 vom 3. Januar 2017 E. 1.4.2 mit Hinweisen). Dabei ist zu beachten, dass den politischen Behörden bei der Ausgestaltung des Personalrechts ein grosser Spielraum zusteht (vgl. BGer 8D_6/2013 vom 13. November 2013 E. 3.4 mit Hinweis auf BGE 138 I 321 E. 3.3)



und das öffentliche Personalrecht unter Umständen eine von den Minimalgarantien des Privatrechts abweichende Regelung treffen kann (VerwGE K 2015/4 vom 30. Mai 2017 E. 3.4. mit Hinweis auf BGE 138 I 232 E. 7.2). Eine echte Gesetzeslücke liegt nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts dann vor, wenn der Gesetzgeber etwas zu regeln unterlassen hat, was er hätte regeln sollen, und dem Gesetz diesbezüglich weder nach seinem Wortlaut noch nach dem durch Auslegung zu ermittelnden Inhalt eine Vorschrift entnommen werden kann. Von einer unechten oder rechtspolitischen Lücke ist demgegenüber die Rede, wenn dem Gesetz zwar eine Antwort, aber keine befriedigende, zu entnehmen ist. Echte Lücken zu füllen, ist dem Gericht aufgegeben, unechte zu korrigieren, ist ihm nach traditioneller Auffassung grundsätzlich verwehrt, es sei denn, die Berufung auf den als massgeblich erachteten Wortsinn der Norm stelle einen Rechtsmissbrauch dar (BGE 138 II 1 E. 4.2).

In Art. 31 altes Personalreglement sind Inkonvenienzzulagen als Teil der Besoldung vorgesehen. Im aufgehobenen Reglement über Spesen und Entschädigungen vom 19. Oktober 2012 finden sich Ausführungsbestimmungen zu den Inkonvenienzzulagen. So werden für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Werkhofs Tiefbauamt, der Schulsportanlagen und der Sportanlagen die Voraussetzungen sowie die Beträge für Inkonvenienzzulagen festgelegt. Ebenso findet sich eine Regelung betreffend Arbeits- und Schutzkleidung (vgl. Art. 29 bis 32). Gemäss Protokollauszug der Sitzung des Stadtrats vom 28. April 2016 (1. Lesung) und vom 6. Juli 2016 (2. Lesung) wurden bezüglich Inkonvenienzzulagen zudem alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Hausdienste einheitlich als anspruchsberechtigt geregelt und die Voraussetzungen und die Beträge festgelegt (act. 11, Beilagen 4 und 5). Mit dem Nachtrag I zum Reglement über Spesen und Entschädigungen vom 6. Juli 2016 wurden daraufhin Art. 30 angepasst und Art. 31 aufgehoben. Es ist festzuhalten, dass sich, entgegen den Ausführungen der Rechtsvertreterin der Klägerin, im alten Personalreglement somit eine Grundlage im kommunalen Recht für die Ausrichtung von Inkonvenienzzulagen an Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Stadt Wil findet, welche durch die Bestimmungen des Reglements über Spesen und Entschädigungen vom 19. Oktober 2012 konkretisiert wird.

Das alte Personalreglement und der aufgehobene Ausführungserlass (Reglement über Spesen und Entschädigungen vom 19. Oktober 2012) regelten – wie dies auch das



kantonale PersG und die kantonale Personalverordnung (sGS 143.11, abgekürzt: PersV) vorsehen - für eine Reihe von Bezügerinnen und Bezüger die Tätigkeiten, welche Anspruch auf Inkonvenienzentschädigung verschafften (M. Joos, in: Bürgi/ Bürgi-Schneider [Hrsg.], Handbuch öffentliches Personalrecht, Zürich 2017, S. 809 N 68) sowie die Form und den Ansatz der Inkonvenienzentschädigungen. Entgegen den Ausführungen der Rechtsvertreterin der Klägerin kann somit Art. 31 des alten Personalreglements nicht dahingehend ausgelegt werden, dass sich die Besoldung aller Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Stadt Wil u.a. aus Inkonvenienzzulagen "zusammensetzen müsse" und dass beim Ausführungserlass (Reglement über Spesen und Entschädigungen) das Personalreglement nicht richtig umgesetzt worden sei, da für einen Grossteil der Arbeitnehmenden die Inkonvenienzentschädigung, auf die gemäss Reglement ein Anspruch bestanden habe, vergessen worden sei (vgl. act. 16, S. 3). Der Auffassung der Klägerin, die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des wipp seien im Ausführungserlass vergessen worden, da es sich beim wipp um "ein ausserordentlich autonomes Gebilde mit eigenem weit von der Stadtverwaltung entfernten Standort mit praktisch keinen Berührungspunkten zu dieser" handle (vgl. act. 16, S. 3 und S. 4 "Zu lit. G"), kann nicht gefolgt werden. Dagegen spricht auch die Tatsache, dass im Ausführungserlass unter "III. Entschädigungen, Pikettdienst" das Wiler Integrations- und Präventionsprojekt wipp aufgeführt ist (Art. 26 Reglement über Spesen und Entschädigungen vom 19. Oktober 2012).

Erst mit Inkrafttreten des Personalreglements vom 8. November 2018 wurde auch den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des wipp ein Anspruch auf Inkonvenienzentschädigungen eingeräumt und es wurden die Voraussetzungen und Ansätze der Zulagen für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des wipp geregelt. Wie aus dem Bericht und Antrag an das Stadtparlament vom 25. April 2018 hinsichtlich des Personalreglements hervorgeht, erfolgte mit dem ab 1. Januar 2019 in Kraft getretenen Personalreglement "die Ausdehnung der Inkonvenienzentschädigungen für die Jugendarbeit und das wipp" (vgl. Ziffer 5). Dementsprechend ergibt sich, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des wipp vor Inkrafttreten des Personalreglements vom 8. November 2018 nach dem Willen des Gesetzgebers eben gerade nicht anspruchsberechtigt waren. Es kann somit nicht gesagt werden, auf eine Regelung im (alten) kommunalen Erlass sei nach dem Willen des Gesetzgebers verzichtet worden, indem auf andere, bereits bestehende Normen verwiesen worden sei. Ebenso wenig



ergibt sich, dass die Regelung bezüglich Inkonvenienzzulagen im (alten) kommunalen Recht unvollständig gewesen sei, weil sie jede Antwort auf die sich stellende Rechtsfrage schuldig geblieben sei. Gestützt darauf ist aber bezüglich Inkonvenienzentschädigungen das Vorliegen einer echten Gesetzeslücke für die Zeit vor dem 1. Januar 2019 zu verneinen und diesbezüglich die sachgemässe Anwendung von ergänzendem kantonalen Recht als öffentliches Recht der Beklagten ausgeschlossen. Vielmehr ergibt sich, dass für die Klägerin im Zeitraum vor Januar 2019 gestützt auf das alte Personalreglement und das aufgehobene Reglement über Spesen und Entschädigungen vom 19. Oktober 2012 kein Anspruch auf Inkonvenienzentschädigungen bestand.

Die Beklagte führte in ihren Eingaben vom 17. Dezember 2020 und 23. Februar 2021 aus, hätte der Stadtrat auch den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des wipp Anspruch auf Inkonvenienzentschädigungen zukommen lassen wollen, wären diese mit Sicherheit im Zusammenhang mit den Anpassungen des Reglements über Spesen und Entschädigungen vom 19. Oktober 2012 in die Überlegungen miteinbezogen und thematisiert worden. Sie beantragte daher die Befragung der ehemaligen Stadtpräsidentin und des ehemaligen Stadtschreibers der Stadt Wil als Zeugen. Eine solche erübrigt sich gestützt auf obige Ausführungen.

5.- Kein Platz bleibt für eine echte Rückwirkung der Bestimmungen des Personalreglements und des Vollzugsreglements. Echte Rückwirkung meint dabei die Anwendung neuen Rechts auf einen Sachverhalt, der sich unter altem Recht zugetragen und abschliessend verwirklicht hat. Gegen eine begünstigende Rückwirkung ist zwar grundsätzlich weniger einzuwenden als gegen eine belastende, welche grundsätzlich unzulässig und nur ganz ausnahmsweise zulässig ist (Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl. 2020, N 268ff.). Eine begünstigende Rückwirkung ist unter den Voraussetzungen zulässig, dass sie in einem Gesetz eindeutig vorgesehen ist, sich durch überwiegende öffentliche Interessen rechtfertigen lässt, zeitlich nicht zu weit zurückgreift und es nicht zu Verstössen gegen die Rechtsgleichheit kommt, insbesondere nicht zur Benachteiligung Dritter, die sich in einer vergleichbaren Lage befinden (vgl. Tschannen/Zimmerli/Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl. 2014, § 24 N 27). Vorliegend fehlt es bereits an einer gesetzlichen Grundlage für eine echte Rückwirkung im neuen Personalreglement. In



Art. 85 des Personalreglements wird im Gegenteil ausdrücklich festgehalten, Tatsachen, die vor dem Inkrafttreten dieses Reglements eingetreten sind, geben keinen Anspruch auf rückwirkende Anwendung dieses Reglements. Die Klage ist somit abzuweisen.

6.- Bei personalrechtlichen Klagen bis zu einem Streitwert von Fr. 30'000.– werden gemäss Art. 97^{bis} Abs. 1 lit. b VRP keine amtlichen Kosten erhoben. Die Forderung der Klägerin liegt unter diesem Betrag, weshalb für das vorliegende Klageverfahren keine amtlichen Kosten zu erheben sind.

Das Verwaltungsgericht hat im öffentlich-rechtlichen Klageverfahren einen Ausnahmefall vom Grundsatz des generellen Ausschlusses eines Kostenersatzes für das Gemeinwesen anerkannt. Ausschlaggebend war dabei, dass das Klageverfahren wie der Zivilprozess ein Verfahren mit Parteien ist, wobei dem Gemeinwesen – anders als im Anfechtungsverfahren – in der Regel keine wesentlich vorteilhaftere Ausgangslage als der Gegenpartei zukommt (vgl. VerwGE K 2014/3 vom 27. April 2016 E. 4, VerwGE K 2014/2 vom 25. Februar 2016 E. 4 und VerwGE B 2011/207 vom 16. April 2014 E. 8.2 je mit Hinweis auf VerwGE K 2011/7 vom 23. August 2012 E. 6.2).

Die obsiegende Beklagte hat Anspruch auf eine volle ausseramtliche Entschädigung, soweit diese aufgrund der Rechts- und Sachlage als notwendig und angemessen erscheint (Art. 98 Abs. 2 VRP). Im Klageverfahren war der Beizug eines Rechtsbeistandes geboten. Die Rechtsvertreterin reichte für das vorliegende und das in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht ähnliche Verfahren (III/2-2020/7) eine Kostennote von insgesamt Fr. 8'960.65 (Fr. 8'000.– Pauschalhonorar, Fr. 320.– pauschale Barauslagen [4% von Fr. 8'000.–] sowie Fr. 640.65 Mehrwertsteuer [7,7% von Fr. 8'320.–]) ein. Die Rechtsvertreterin hielt fest, es rechtfertige sich, die Entschädigungen den beiden Verfahren je hälftig zuzuweisen, was für das vorliegende Verfahren ein Honorar von insgesamt Fr. 4'480.30 ergebe. Im Verfahren vor der VRK wird das Honorar als Pauschale ausgerichtet; der Rahmen liegt zwischen Fr. 1'500.– und Fr. 15'000.– (Art. 22 Abs. 1 lit. b der Honorarordnung, sGS 963.75, abgekürzt: HonO). Innerhalb dieses Rahmens wird das Grundhonorar nach den besonderen Umständen, namentlich nach Art und Umfang der Bemühungen, der Schwierigkeit des Falls und den wirtschaftlichen Verhältnissen der Beteiligten, bemessen (Art. 19 HonO).



Das für das vorliegende Verfahren geltend gemachte Pauschalhonorar im Umfang von Fr. 4'000.– erscheint unter Berücksichtigung sämtlicher Umstände sowie in Anlehnung an das Honorar, das bei einer entsprechenden Arbeitsstreitigkeit im Zivilprozess gesprochen würde (vgl. Art. 14 HonO) angemessen. Hinzuzurechnen sind die Barauslagen zum geltend gemachten Satz von 4% im Betrag von Fr. 160.– (Art. 28^{bis} HonO) und die Mehrwertsteuer zum Satz von 7,7% im Betrag von Fr. 320.30 (Art. 29 HonO). Die ausseramtliche Entschädigung für die Beklagte beträgt damit insgesamt Fr. 4'480.30; entschädigungspflichtig ist die Klägerin.

Entscheid:

1.

Die Klage wird abgewiesen.

2.

Es werden keine amtlichen Kosten erhoben.

3.

Die Klägerin hat die Beklagte für die ausseramtlichen Kosten mit Fr. 4'480.30 zu entschädigen.